

Vergaderjaar 2013–2014

33 503

Wijziging van de Waterwet en enkele andere wetten (aanvulling en verbetering; vereenvoudiging van de verontreinigingsheffing; opheffing van de Commissie van advies inzake de waterstaatswetgeving)

C

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 22 november 2013

Algemeen

Het doet mij genoeg dat de leden van de fractie van GroenLinks met instemming kennis hebben genomen van het wetsvoorstel. Zij hebben enkele vragen, die hierna worden beantwoord.

Praktijkervaringen Waterwet en relatie tot Omgevingswet

De leden van de fractie van GroenLinks vragen allereerst in hoeverre de aanpassing van de Waterwet opportuun is, gezien de recente inwerking-treding van deze wet. Zij vragen welke uitvoerings- en handavingsproblemen aan de voorgestelde wijzigingen ten grondslag liggen, die niet op een andere wijze konden worden opgelost en waarom niet het wetsvoorstel voor de Omgevingswet is afgewacht. Tevens informeren zij op welke wijze de Waterwet wordt opgenomen in de Omgevingswet.

Het merendeel van de voorgestelde aanvullingen en verbeteringen van de Waterwet zijn in het wetsvoorstel opgenomen op verzoek van beheerders in het waterdomein naar aanleiding van een in de praktijk gevoelde lacune of onduidelijkheid in de wet. Een voorbeeld is het voorstel om de mogelijkheid te scheppen beheertaken met betrekking tot rijkswateren toe te delen aan een decentrale overheid, zoals het beheer van een vaarweg aan een provincie of het beheer van een haven aan een gemeente (art. I, onder E). Het geldt ook voor onder andere de verduidelijking van de zogenoemde samenloopbepaling (art. 6.17 van de Waterwet) en de toevoeging van gedeputeerde staten aan artikel 5.21 van de Waterwet als bestuursorgaan dat een verplichting op kan leggen om onderzoek op of in gronden en daarmee verband houdende werkzaamheden te gedogen (artikel I, onder P en onder T). Al deze voorstellen komen voort uit behoeften uit de praktijk.

De Omgevingswet zal naar verwachting pas in 2018 in werking kunnen treden. Zo lang wachten met wenselijke aanvullingen en verbeteringen van de wet, acht de regering niet gewenst. Omdat zij de Waterwet tevens wil aanpassen naar aanleiding van de motie-Madlener (TK 2007/08,

30 818, nr. 33) en ten behoeve van het opheffen van de Commissie van advies inzake de waterstaatswetgeving, zijn de voorstellen gebundeld in het onderhavige wetsvoorstel.

Op termijn zal de Waterwet volledig opgaan in de Omgevingswet. In de nieuwe omgevingswetgeving zullen de belangrijkste instrumenten en waarborgen voor het waterbeheer (zowel kwantiteit, kwaliteit als waterveiligheid) een plek krijgen. Daarnaast wordt het mogelijk om verbindingen te leggen met voor het waterbeheer belangrijke beleidsvelden, zoals ruimtelijke ordening en milieu- en natuurbeheer. Op die manier kan worden gezorgd voor een goede inpassing van het waterbeheer in de fysieke leefomgeving.

Opheffing Commissie van advies inzake de waterstaatswetgeving

Gelet op de belangrijke rol van de waterschappen in het waterbeheer vragen de leden van de fractie van GroenLinks of de opheffing van de Commissie van advies inzake de waterstaatswetgeving (CAW) de Nederlandse waterstaat zal versterken. Zij informeren ook hoe de Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur (Rli) precies invulling zal gaan geven aan de adviesfunctie die tot nu toe bij de CAW is belegd.

De leden van de CAW, die werkzaam zijn op verschillende aan het waterstaatsrecht gerelateerde terreinen, blijven op deze terreinen actief. Ook kunnen zij na de opheffing van de CAW nog ad hoc worden geraadpleegd. Hun specialistische kennis gaat dus niet verloren.

De Rli is een onafhankelijk adviescollege, dat de regering en de Eerste en Tweede Kamer gevraagd en ongevraagd adviseert over beleidsvraagstukken inzake de duurzame ontwikkeling van de leefomgeving en infrastructuur. De raad bestaat uit twaalf leden die worden benoemd voor een periode van vier jaren. De raadsleden worden in hun werk ondersteund door een groep van geassocieerde leden.

Voor ieder adviesonderwerp stelt de raad een commissie van raadsleden samen, eventueel aangevuld met geassocieerde leden en externe deskundigen.

Dit zal ook het geval zijn wanneer in de toekomst behoefte is aan een advies op het gebied van de waterwetgeving. Er wordt nog onderzocht of een deskundige op dit terrein zou kunnen worden toegevoegd aan de groep van geassocieerde leden.

Vereenvoudiging verontreinigingsheffing

De leden van de fractie van GroenLinks zijn evenals de regering van mening dat bij de voorgestelde vereenvoudiging van de verontreinigingsheffing als uitgangspunt moet blijven gelden dat de vervuiler betaalt. Deze leden constateren echter ook dat ten gevolge van de vereenvoudiging een lastenverschuiving plaatsvindt van vervuilende naar minder vervuilende bedrijven, waardoor een negatieve prikkel op het lozen van vervuilende stoffen komt te vervallen. Ter beantwoording van de vraag of het voorstel voldoet aan het beginsel «de vervuiler betaalt», vragen zij om een nauwgezet overzicht van de huidige inkomsten uit de verontreinigingsheffing en de daaruit gedekte kosten, uitgesplitst naar vorm en omvang van de verontreinigingen, die door de heffingplichtige bedrijven worden veroorzaakt.

Bij de introductie van de verontreinigingsheffing in 1970 is voor de grondslag van de heffing een algemeen kenmerk van veel verontreinigende stoffen, te weten het zuurstofbindend vermogen, gekozen. In latere jaren is diverse malen onderzocht of het haalbaar was om verschillende vormen van verontreiniging afzonderlijk in de heffing te betrekken. Daarbij bleek telkens dat het niet goed mogelijk is om de kosten van één bepaalde

verontreiniging los te koppelen van de kosten die door andere in dezelfde lozing voorkomende stoffen worden veroorzaakt. Daarnaast leidt heffing ter zake van afzonderlijke stoffen tot hoge analysekosten voor zowel de heffingplichtige als de waterkwaliteitsbeheerder. Om die redenen is ervoor gekozen de verontreinigingsheffing te blijven heffen op basis van het zuurstofbindend vermogen van verontreinigende stoffen. Het overgrote deel van de opbrengst van de verontreinigingsheffing is daaraan toe te rekenen. Het is derhalve niet mogelijk een overzicht te geven van de opbrengsten van de heffing en de daaruit gedekte kosten uitgesplitst naar vorm en omvang van de soorten van vervuiling.

De voorgestelde vereenvoudiging van de verontreinigingsheffing betekent niet dat het beginsel «de vervuiler betaalt» wordt losgelaten. Alle lozers van zuurstofbindende stoffen worden in de heffing betrokken. Op die manier leveren zij naar de mate waarin zij deze stoffen in het oppervlaktewater brengen, een bijdrage aan de milieukosten van deze vorm van gebruik, in overeenstemming met de uitgangspunten van artikel 9 van de Kaderrichtlijn water.

Zo blijft ook de prikkel om de lozingen te beperken bestaan.

Wetsvoorstel in relatie tot herinvoering afvalstoffenheffing (Herfstakkoord)

De leden van de fractie van GroenLinks vragen verder hoe het wetsvoorstel zich verhoudt tot de in het Herfstakkoord afgesproken herinvoering van de afvalstoffenbelasting. Zij vragen hoe wordt voorkomen dat dergelijke milieuheffingen vooral verschoven worden naar relatief minder vervuilende bedrijvigheid. Zij vragen tot slot wat er waar is van de bewering in Het Financieele Dagblad d.d. 28 oktober 2013¹ dat de veronderstelde vergroening van de afvalstoffenheffing paradoxaal leidt tot een minder duurzame aanpak, bijvoorbeeld omdat Nederlandse bedrijven hun afval naar het buitenland zullen transporteren.

De verontreinigingsheffing, waarop dit wetsvoorstel betrekking heeft, wordt geheven ter zake van het lozen van verontreinigende stoffen in oppervlaktewater. De in het Herfstakkoord bedoelde afvalstoffenbelasting is een belasting op het storten van afvalstoffen. De discussie met betrekking tot deze belasting gaat over de vraag of de herinvoering mogelijk tot gevolg zal hebben dat bedrijven hun afval naar het buitenland gaan transporteren. Bij de verontreinigingsheffing bestaat dat risico niet, omdat bedrijven door de vereenvoudiging niet meer gaan betalen.

De Staatssecretaris van Financiën heeft aangegeven dat hij nog eens kritisch zal kijken naar de herinvoering van de afvalstoffenbelasting. Ook de uitwerking van deze maatregel is nog onderwerp van kritisch onderzoek. Met name wordt bekeken of herinvoering kan leiden tot vergroening, zonder dat niet-beoogde effecten optreden en kan rekenen op steun van alle partijen.

Hiervoor is overleg nodig met de sector, betrokken ministeries en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, waarbij alle aspecten van een dergelijke belasting aan bod moeten komen. Het streven is om op basis daarvan te komen tot een breed gedragen voorstel voor het Belastingplan 2015.

De Minister van Infrastructuur en Milieu,
M.H. Schultz van Haegen-Maas Geesteranus

¹ VNO-NCW kwaad over nieuwe heffing water- en afvalbelasting, Het Financieele Dagblad 28 oktober 2013, blz. 3.